

Neufassung

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 07.07.2020

„Absenkung der Erbbauzinssätze in Bremen für Wohnen und Gemeinbedarf“

A. Problem

1. Auftrag

Die Richtlinien zum Ankauf und zur Vermarktung von Grundstücken des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (GrundstücksRL) vom 14.12.2018¹ sehen unter Ziffer 3, erster Absatz, Satz 2, vor, dass neben der Veräußerung eines Grundstücks gleichberechtigt zu prüfen ist, ob die Vergabe in Erbbaurecht möglich und sinnvoll ist (sog. Grundsatzprüfung).

Im Hinblick auf die Veräußerung von Grundstücken des Landes und der Stadtgemeinde Bremen gibt es bisher kein Arbeitsinstrument mit Kriterien, die angewandt werden, um zu beurteilen, ob ein Grundstück zu verkaufen ist oder ein Erbbaurecht eingeräumt werden soll. Der Senat hatte die Senatorin für Finanzen daher in seinem Beschluss von 20.11.2018 gebeten, im Einvernehmen mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen einen Vorschlag zu entwickeln, mit dem die Kriterien der sog. Grundsatzprüfung festgelegt werden sollen (Beschluss vom 20.11.2018 über die Neufassung der GrundstücksRL, Ziffer 4). In diesem Vorschlag sollte auch die Höhe der Erbbauzinsen neu geregelt werden.

Vor dem Hintergrund des notwendigen Abgleichs mit derzeit laufenden programmatischen Neuaufstellungen sowohl im Bereich der Wohnungspolitik (Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen) als auch im Bereich der Gewerbeflächenpolitik (Gewerbeflächenentwicklungsplan (GEP) 2030) wird für die Entwicklung von Kriterien für die sog. Grundsatzprüfung noch weitere Zeit benötigt. In einem ersten Schritt soll daher zunächst die Höhe der Erbbauzinsen neu geregelt werden, um Interessenten ein entsprechendes gleichwertiges und damit marktgerechtes Angebot eines Erbbaurechts gegenüber dem Erwerb eines Grundstückes anbieten zu können.

2. Bestandsaufnahme

Die geltenden Erbbauzinsen für Fiskalgrundstücke wurden zuletzt im Grundstücksausschuss der Finanzdeputation (Stadt) vom 28.06.1996, welche als

¹ Senatsbeschluss vom 20.11.2018 und Rundschreiben der Senatorin für Finanzen Nummer 03/2019 vom 13.03.2019.

Dienstanweisung Nr.1/1996 des Grundstückamtes zur Anwendung gebracht wurde, festgelegt. Hiernach sind folgende Erbbauzinssätze zugrunde zu legen:

1. Gewerbliche Nutzung 7% jährlich des Grundstückswertes
2. Wohnung 5% jährlich des Grundstückswertes
3. Gemeinbedarfszwecke, soziale Einrichtungen etc. mindestens 2% jährlich des Grundstückswertes

Diese Regelerbbauzinssätze gelten nicht ausschließlich. Vielmehr wird im Beschluss vom 28.06.1996 folgendes festgelegt: „Bei Mischnutzungen für soziale Zwecke und Einrichtungen sowie Einrichtungen, für deren Errichtung ein öffentliches Interesse besteht, ist unter Einschaltung des jeweiligen Fachressorts und der KV Bremen² im Einzelfall zu ermitteln, ob und welcher Zinssatz über dem Minimalatz von 2 % des Grundstückswertes zu fordern ist.“ Weiterhin stellt die Beschlusslage vom 28.06.1996 klar, dass von der Regelung ausgenommen seien Erbbaurechte unter Wirtschaftsförderungsbedingungen, im Verwaltungsbereich des Häfenressorts sowie im Fischereihafen Bremerhaven und für Sportzwecke. Bereits die zurzeit gültigen Erbbauzinssätze bieten damit Spielräume für die Gestaltung der Erbbauzinshöhe.

Schließlich wurde der Erbbauzins für Fälle der Sportnutzung im Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) vom 07.12.2012 auf € 1,00/qm/p.a. festgelegt.

3. Arbeitsgruppe Erbbaurecht

Aufgrund des oben unter 1. genannten Senatsbeschlusses hat sich die Arbeitsgruppe Erbbaurecht konstituiert, an deren Sitzungen im Jahr 2019 Vertreter*innen der Bremischen Sondervermögen und der Ressorts teilgenommen haben. Konsultiert zum Thema Finanzierung wurden Vertreter*innen der Bremer Aufbaubank und außerdem liegt eine gutachterliche Stellungnahme zur Beihilfeproblematik einer Anwaltskanzlei vor.

Die Einräumung von Erbbaurechten sollte nach Auffassung der Arbeitsgruppe strategisch wichtige Fiskalgrundstücke, beispielsweise Flächen in der Bremer Innenstadt, vor der Veräußerung bewahren. Die Arbeitsgruppe stellte u.a. fest, dass die Absenkung der o.g. Regelerbbauzinssätze in Verbindung mit weiteren Vergünstigungen bei der Höhe der Erbbauzinsen (z.B. nach sozialen Kriterien) und der flexiblen Gestaltung von Erbbaurechtsverträgen Wege sein können, eine stärkere Akzeptanz von Erbbaurechten und ein gleichwertiges Angebot zum Verkauf der Grundstücke zu erreichen. Die Arbeitsgruppe hatte die Halbierung des Zinses empfohlen, von einigen wurde auch die Orientierung am Kapitalmarktzins vorgeschlagen.

Zielsetzung sollte hierbei sein, die Attraktivität von Erbbaurechten und ihre Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Die verschiedenen Akteure der Arbeitsgruppe sahen allerdings unterschiedliche Kriterien für diese Zielerreichung. Hierzu gehörten z.B. eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnung zwischen Erbbaurecht und Verkauf, Liquiditätsvorteile für Erbbaurechtsnehmer*innen sowie das fiskalische

² Ehemals Kataster- und Vermessung Bremen.

Interesse am Halten von Grundstücken und Einnahmen aus deren Vergabe im Erbbaurecht. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Marktteilnehmer*innen und differenzierter Rahmenbedingungen sollte aber nach Auffassung der Arbeitsgruppe in jedem Fall eine getrennte Betrachtung von Gewerbegrundstücken und Wohnbaugrundstücken erfolgen.

4. Andere Kommunen

Andere Kommunen haben bereits ihre Erbbauzinssätze gesenkt, wobei hier beispielhaft die Stadtstaaten Berlin und Hamburg erwähnt werden, die unterschiedliche Wege gegangen sind:

Berlin hat die Erbbauzinsen nicht neu festgelegt. Mit Verfügung des Berliner Senats vom 11.09.2018 wurde für dieses Bundesland eine schuldrechtliche Absenkung der Erbbauzinssätze für 20 Jahre ab Vertragsschluss um pauschal jeweils 50% der in Berlin geltenden Regelerbbauzinssätze beschlossen. Die geltenden Erbbauzinssätze (3% Gemeinbedarf, 4,5 % Wohnen, 3-5% Gewerbe je nach Grad der baulichen Ausnutzung und Förderungswürdigkeit des Gewerbes und 6,5% für Gewerbe und Sonstiges) sollen nur temporär für 20 Jahre abgesenkt werden³. Nach diesem Zeitraum lebt der Regelerbbauzinssatz wieder auf. Aufgrund der schuldrechtlichen Wirkung dieser Absenkung gilt dies nicht bei einem Verkauf des Erbbaurechts durch den Erbbaurechtsnehmer.

Hamburg hat sich zu einer pauschalen Absenkung der Erbbauzinssätze entschlossen: Dort belaufen sich die Erbbauzinsen seit dem 01.01.2020 für eine gewerbliche Nutzung auf 1,8% und für Wohnnutzung auf 1,5% des Bodenwertes pro Jahr und liegen damit auf einem, auch im Bundesvergleich, sehr niedrigen Niveau.

B. Lösung

Zur Steigerung der Attraktivität der Erbbaurechtskonditionen soll eine Reduzierung der Erbbauzinssätze bei ausschließlich oder überwiegend für Wohnzwecke genutzten Grundstücken auf 2 % des Grundstückswertes erfolgen.

Dies soll (zunächst) nur temporär für eine Laufzeit von 20 Jahren ab Vertragsabschluss und auf der Grundlage einer schuldrechtlichen Absenkung erfolgen, weil aufgrund aktuell niedriger Kapitalmarktzinssätze und hoher Bodenwerte eine dauerhafte Reduzierung der Erbbauzinsen über die gesamte Vertragslaufzeit (typischerweise 60 bis 99 Jahre bei wohnwirtschaftlicher Nutzung) nicht zu empfehlen ist.

Für Gemeinbedarfszwecke, soziale Einrichtungen Projekte des gemeinschaftlichen Wohnens (Baugemeinschaften, Mietgemeinschaften usw.) soll der Erbbauzinssatz auf mindestens 1 % des Grundstückswertes reduziert werden. Im Falle von Bau- und Mietgemeinschaften soll der reduzierte Erbbauzins z.B. bei den Rechtsformen der eingetragenen Wohnungsgenossenschaft oder der vergleichbaren Rechtsform GmbH und Mietshaussyndikat e.V. zum Tragen kommen, um auf diese Weise die übergeordneten Zielsetzungen zum gemeinschaftlichen Wohnen und zur Bezahlbarkeit von Wohnraum zu unterstützen.

³ Verfügung des Berliner Senats vom 11.09.2018.

Auch dies soll (zunächst) nur temporär für eine Laufzeit von 20 Jahren ab Vertragsabschluss und auf der Grundlage einer schuldrechtlichen Absenkung erfolgen.

Die bisher im Deputationsbeschluss vom 28.06.1996 vorgesehene Abwägung soll erhalten bleiben. Demnach ist bei Mischnutzungen für soziale Zwecke und Einrichtungen sowie Einrichtungen, für deren Errichtung ein öffentliches Interesse besteht, unter Einschaltung des jeweiligen Fachressorts und des Landesamtes Geoinformationen im Einzelfall zu ermitteln, ob und welcher Zinssatz über dem Minimalsatz von 1 % des Grundstückswertes zu fordern ist. Für die Sportnutzung verbleibt es bei € 1,00/qm/p.a..

Für den schuldrechtlich vereinbarten Erbbauzins wird eine Wertsicherungsklausel vereinbart. Die befristete schuldrechtliche Absenkung der Erbbauzinssätze soll zunächst für Erbbaurechte, die innerhalb der nächsten fünf Jahre bestellt werden, gelten. Rechtzeitig vor Ablauf ist eine Evaluierung dieser Regelung vorzunehmen.

Vorschläge für eine Absenkung der Erbbauzinssätze für Gewerbe werden seitens des Wirtschaftsressort zu einem späteren Zeitpunkt in einer gesonderten Senatsvorlage vorgelegt.

Die Kriterien für die Vergabe von Erbbaurechten für Gewerbegrundstücke, die Ausgestaltung von Erbbaurechtsverträgen und deren Auswirkungen sollen im Rahmen der im Wirtschaftsressort aktuell in Erstellung befindlichen strategischen Zielsetzung der Gewerbeentwicklung (Neuaufstellung GEP 2030) bearbeitet werden.

Weiterhin verbleibt es bei den bisherigen Regelungen für Erbbaurechte unter Wirtschaftsförderungsbedingungen, im Verwaltungsbereich des Häfenressorts sowie im Fischereihafen Bremerhaven.

Neben der Senkung der Erbbauzinsen sind im anschließenden Prozess weiterführende strategische Fragen zu klären. Hierzu gehört ein Konzept, Erbbaurechte in der FHB erfolgreich anbieten bzw. durchsetzen zu können, die Entwicklung von möglichen weiteren sozialen Kriterien zur Differenzierung des Erbbauzinssatzes für Wohnen u.a.. Zur Klärung dieser Fragen wird vorgeschlagen, einen Arbeitskreis Erbbaurecht einzurichten, an der die Senatskanzlei und die Ressorts für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, für Wirtschaft, Arbeit und Europa und ggf. Wissenschaft und Häfen sowie Finanzen beteiligt sind.

Schließlich müssen bei der weiteren praktischen Umsetzung der Vergabe von Erbbaurechten diverse Themen begleitet werden. Analog dem „Kompetenz-Center Personalrecht“ soll daher die Einrichtung eines „Kompetenz-Centers Grundstücksvergabe“ geprüft werden, in dem die fachlichen Themen gebündelt werden.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen. Ohne die Absenkung der Erbbauzinssätze ist das Erbbaurecht im aktuellen Marktumfeld nicht hinreichend attraktiv.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Durch eine Steigerung der Anzahl an Erbbaurechten ist zu erwarten, dass sich finanzielle Auswirkungen für die Sondervermögen einstellen. Außerdem kann durch die gewünschte Anreizwirkung die Zahl der Erbbaurechte steigen, was den Bearbeitungsaufwand in diesem Bereich erhöhen würde. Diese finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen können zurzeit nicht eingeschätzt werden und sollen detailliert durch den Arbeitskreis Erbbaurecht untersucht werden.

Die Absenkung der Erbbauzinssätze hat keine geschlechterspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau sowie der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung nach dem BremIFG geeignet.

G. Beschluss

1. a) Der Senat beschließt die Reduzierung des Erbbauzinssatzes bei ausschließlich oder überwiegend für Wohnzwecke genutzten Grundstücken des Landes und der Stadtgemeinde Bremen auf 2% des Grundstückswertes.
- b) Der Senat beschließt die Reduzierung des Erbbauzinssatzes bei Grundstücken, die für Gemeinbedarfszwecke, soziale Einrichtungen, Projekte des gemeinschaftlichen Wohnens (Baugemeinschaften, Mietgemeinschaften) usw. genutzt werden auf mindestens 1 % des Grundstückswertes.
- c) Der Senat beschließt, dass die in Buchstabe a) und b) neu festgelegten Erbbauzinssätze nur für Erbbaurechte gelten, die bis Ende 2025 bestellt werden; außerdem soll der reduzierte Erbbauzinssatz nur schuldrechtlich für einen Zeitraum von 20 Jahren ab Vertragsschluss vereinbart werden. Der Senat beschließt weiterhin, dass es im Übrigen bei den Regelungen aus den Beschlüssen des Grundstücksausschusses der Finanzdeputation (Stadt) vom 28.06.1996 und des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) vom 07.12.2012 verbleibt.
- d) Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und der Senatorin für Wissenschaft und Häfen eine Vorlage zur Absenkung der Erbbauzinssätze für Gewerbe vorzulegen.

- e) Der Senat bittet den Senator für Finanzen, die Reduzierung der Erbbauzinssätze nach Maßgabe von Buchstabe a) bis c) der Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung, der Deputation für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Zustimmung vorzulegen.
- f) Der Senat bittet den Senator für Finanzen, ein Rundschreiben über die nach Maßgabe von Buchstabe a) bis c) beschlossenen Erbbauzinssätze und die weiterhin geltenden Regelungen aus den Beschlüssen des Grundstücksausschusses der Finanzdeputation (Stadt) vom 28.06.1996 und des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) vom 07.12.2012 zu erstellen.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, bis Ende 2025 eine Überprüfung und Evaluation der unter Ziffer 1 beschlossenen schuldrechtlichen Absenkung der Erbbauzinssätze vorzunehmen und ggf. Vorschläge zur Fortführung dieser Regelung zu unterbreiten.
3. a) Der Senat bittet den Senator für Finanzen, weitere Detailfragen zur unter Ziffer 1 beschlossenen Absenkung der Erbbauzinssätze, wie Kriterien zur Differenzierung der Erbbauzinssätze unter sozialen Aspekten sowie die finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen der Absenkung der Erbbauzinssätze, zu prüfen.
- b) Der Senat bittet den Senator für Finanzen, zur Umsetzung von Punkt 3.a) einen Arbeitskreis Erbbaurecht einzurichten und bittet weiterhin die Senatskanzlei, die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa sowie die Senatorin für Wissenschaft und Häfen entscheidungsbefugte Vertreter*innen ihrer Ressorts und der Sondervermögen in diesen Arbeitskreis zu entsenden.
4. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, in Abstimmung mit der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa sowie der Senatorin für Wissenschaft und Häfen die Einrichtung eines „Kompetenz-Centers Grundstücksvergabe“ zu prüfen und dem Senat bis Ende des 1. Quartals 2021 einen Bericht zu den Ergebnissen vorzulegen.